

Nuevo gravamen sobre los movimientos portuarios

A través de una amplia reforma tributaria en la provincia de Buenos Aires impuesta por la urgencia de frenar el desequilibrio fiscal, se plantea el establecimiento de un tributo a la carga y descarga de mercaderías en las catorce terminales portuarias bonaerenses.

El nuevo gravamen genera una inequidad que afecta negativamente la competitividad de los puertos bonaerenses, por el hecho de encontrarse sujetos a un tributo que no existe en otros lugares, lo que eleva los costos de las operaciones que se efectúan en Buenos Aires.

Teniendo en cuenta que la elevada proporción de mercaderías movilizadas por el puerto local pertenece al sector primario, la medida se suma a los innumerables gravámenes de todos los niveles que alcanzan la actividad y contribuye a profundizar su situación de crisis.

Se encuentra en discusión una amplia reforma tributaria en la provincia de Buenos Aires, donde, entre otros aspectos, se plantea el establecimiento de un tributo a la carga y descarga de mercaderías en las catorce terminales portuarias bonaerenses. Esto forma parte de un conjunto de medidas que tiende a incrementar notablemente la presión fiscal tanto sobre individuos como sobre empresas en la provincia de Buenos Aires.

Hasta el momento de elaborar este análisis no se ha difundido ampliamente la forma de estructurar este gravamen, pero de acuerdo al texto aprobado en la Cámara de Diputados de la provincia, se crea un cargo a los servicios de manipulación de carga; almacenamiento y depósito; explotación de infraestructura; derechos de puerto; servicios complementarios para el transporte por agua y gestión y logística para el transporte de mercaderías.

La presión tributaria del gravamen propuesto recaería sobre un movimiento de 70 millones de toneladas anuales que pagarían, de acuerdo a la información difundida, un monto de \$18 por cada tonelada de descarga y \$8 por tonelada de carga. El sujeto pasivo serían las empresas administradoras de cada puerto. En virtud de esta información, pueden señalarse algunas particularidades que contribuyen al análisis de los efectos de la medida.

En primer lugar, la implementación de la reforma genera una situación diferencial entre las terminales portuarias de la provincia de Buenos Aires y las que están situadas en otras provincias. En este sentido, se genera una inequidad que afecta negativamente la competitividad de los puertos bonaerenses, que se encuentran sujetos a un tributo que no existe en otros lugares. Dicho de otro modo, sacar las mercaderías a través de los puertos de Buenos Aires resulta más costoso.

A partir de esta consideración y teniendo en cuenta que la medida recae sobre todas las mercaderías movilizadas, es posible avanzar hacia un segundo nivel de análisis destacando una nueva distorsión entre las mercaderías que pueden desplazarse con facilidad hacia otros puertos y aquellas que por alguna condición de especialización o requerimiento de infraestructura enfrentan dificultades para salir por otras terminales.

En el caso de las mercaderías que pueden desplazarse fácilmente, puede producirse una merma de la salida de las mismas por los puertos de la provincia, lo que impacta negativamente

sobre el movimiento portuario con la consiguiente caída en los ingresos de los puertos, en el nivel de actividad de los mismos y en el de las empresas que ofrecen los servicios gravados. Incluso, puede verse afectada la recaudación de rentas de la provincia de Buenos Aires, resultando entonces este tributo un mecanismo altamente distorsivo e ineficaz. El efecto sobre cada puerto en particular estará relacionado con la composición de sus cargas y con la cercanía de puertos competidores en otras provincias.

Existe otro tipo de cargas que tienen mayores dificultades de migración hacia otros puertos. Tal es el caso de aquellas que tienen toda la cadena logística, desde la producción hasta el destino final, implementada por determinado lugar donde un cambio significaría incurrir en costos de adaptación o evaluación de otras alternativas que pueden llegar a superar el costo de este nuevo tributo. También pueden incluirse dentro de este grupo a las mercaderías que se asocian a cierta clase de infraestructura sofisticada presente sólo en algunas terminales portuarias y que requieren algún grado de especialización. De alguna forma estos factores las "inmovilizan" impidiendo así que escapen a este nuevo gravamen. En este caso, el nivel de actividad de los puertos de Buenos Aires no se vería disminuido pero el costo de operar a través de ellos sería superior.

También pueden manifestarse ciertas reservas desde el punto de vista institucional. En los últimos años, a partir de la autonomía de los puertos, se han producido notables ganancias en eficiencia principalmente por mejoras en la administración de los mismos y por las grandes inversiones en infraestructura, terminales de carga y descarga, equipos de manipuleo y muelles de operación, por citar sólo algunos ejemplos. Todos estos cambios se han basado en cierto contexto institucional, ciertas reglas de juego que permiten tener previsibilidad acerca de las posibilidades futuras de los negocios emprendidos. Una vez que las inversiones están en curso o ya fueron materializadas, las decisiones de los funcionarios de gobierno pueden alterar la rentabilidad de los proyectos cuando ya es tarde para buscar una alternativa mejor. Si como consecuencia de nuevos gravámenes se perjudica la competitividad de un puerto, pueden verse comprometidas, incluso, las nuevas decisiones de inversión. Los recursos se dirigen hacia los puertos más eficientes y competitivos.

La reforma representa un incremento en la presión fiscal de la provincia de Buenos Aires, que se suma a la presión ejercida por la Nación dificultando el desempeño de las actividades económicas en un contexto económico que resulta adverso. Teniendo en cuenta que la mayor proporción de las mercaderías movilizadas por los puertos de la provincia pertenece al sector primario, la medida se suma a los innumerables gravámenes de todos los niveles que alcanzan la actividad. Considerando la estructura de mercado de los mismos, el mecanismo de formación de precios y que la mayor proporción de productos es destinada al comercio exterior, puede esperarse que este tributo incida finalmente sobre los productores, tal como ocurre actualmente con los derechos de exportación establecidos por la Nación.

Si bien no se conoce el espíritu inicial de la reforma impositiva, el mismo puede verse desdibujado por las necesidades fiscales del sector público provincial. Cuando se analizan los cambios planteados puede resultar que, en la práctica, los efectos esperados no coincidan con los reales, al mismo tiempo que debe reconocerse la existencia de perjudicados y beneficiados por las medidas. La propuesta dista de cumplir con las recomendaciones convencionales que realiza la teoría acerca de estas cuestiones.

Estas situaciones de urgencias fiscales y aumento de distorsiones, son el resultado de la postergación y minimización de debates sobre leyes de presupuesto, reforma de la coparticipación y control de gastos en gobiernos provinciales a través del federalismo fiscal. ■